

Protokoll der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) am 12. Juni 2019 in Saarbrücken

Ort: Seminar- und Konferenzraum „Entrez!“ im neuen Quartier
Eurobahnhof, Europaallee 20, 66111 Saarbrücken

Beginn: 12.6.2019, 09:00 Uhr

Ende: 12.6.2019, 15:45 Uhr

Teilnehmende:

Baden-Württemberg:	Herr Dr. Brink, Frau Groß
Berlin:	Frau Smoltczyk
Brandenburg:	Frau Hartge
Bremen:	Frau Dr. Sommer
Bund:	Herr Müller, Herr Gronenberg
Hamburg:	entschuldigt
Hessen:	Herr Prof. Dr. Ronellenfitsch, Herr Dr. Piendl
Mecklenburg-Vorpommern:	Frau Schäfer
Nordrhein-Westfalen:	Frau Block
Rheinland-Pfalz:	Herr Prof. Dr. Kugelmann, Herr Mack
Sachsen-Anhalt:	Herr Dr. von Bose, Herr Cohaus
Schleswig-Holstein:	Frau Hansen
Thüringen:	Frau Pöllmann
Saarland:	Frau Grethel, Herr Dr. Meyer, Frau Ortinau, Herr Huwig
Gastreferenten:	Herr Baum, Herr Dr. Puffer-Mariette

TOP 1: Begrüßung, Genehmigung der Tagesordnung und Genehmigung der Veröffentlichung des Protokolls des AKIF

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland Frau Grethel eröffnet die 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) und begrüßt die Teilnehmenden, Gastreferenten und Gäste. Es wird festgestellt, dass keine Anträge auf Ausschluss der Öffentlichkeit eingegangen sind und die Sitzung öffentlich ist.

Die vorliegende und mit E-Mail vom 10. Mai 2019 an alle Mitglieder versendete Tagesordnung sowie die Veröffentlichung des Protokolls der 38. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit (AKIF) in der mit E-Mail vom 6. Juni 2019 versendeten finalisierten Fassung werden einstimmig genehmigt.

TOP 2: Vortrag zum Thema „Transparenz und Erklärbarkeit algorithmischer Entscheidungssysteme“

- Kevin Baum, M.A. M.Sc. (Universität des Saarlandes, Doktorand und Dozent in den Fachrichtungen Informatik und Philosophie) –

Das Saarland führt in das Thema ein und stellt Herrn Baum vor.

Herr Baum trägt der IFK vor. Im Anschluss diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihm über seinen Vortrag. Die Präsentationsunterlagen werden den Teilnehmenden zur Verfügung gestellt und dürfen veröffentlicht werden.

TOP 3: Entwurf eines Positionspapiers „Informationszugang in den Behörden erleichtern durch ,Informationsfreiheit by Design““

Die 36. IFK beschloss in ihrer Sitzung vom 16.10.2018 im Hinblick auf den dort behandelten Entschließungsentwurf „Datenschutz und Informationsfreiheit gleichermaßen umsetzen“ eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Schleswig-Holstein mit dem Ziel der Präzisierung und Ergänzung des Entwurfs einzusetzen. Daraufhin fand am 18. Dezember 2018 ein Workshop „Informationsfreiheit by Design“ in Hamburg unter Vorsitz von Schleswig-Holstein statt, der die Grundlage für das nunmehr vorgelegte Positionspapier darstellt.

Schleswig-Holstein stellt das Positionspapier vor. Es wird nach Diskussion und geringfügigen Änderungen einstimmig von der Konferenz verabschiedet (Anlage 1).

TOP 4: Entschließungsentwurf „Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse - Verpflichtendes Lobbyregister einführen“

Das Saarland führt in das Thema ein und stellt den Entschließungsentwurf vor.

Nach einer Diskussion über verschiedene Begrifflichkeiten und Formulierungen in dem Entschließungsentwurf insbesondere im Hinblick auf die angesprochenen Akteure und die benannten Transparenzpflichten wird die Entschließung mit den vorgenommenen Änderungen einstimmig bei zwei Enthaltungen (Berlin und Brandenburg) verabschiedet (Anlage 2).

Brandenburg hat für die Aufnahme auch der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Ministerien im Lobbyregister sowie die Aufnahme des Wortlauts der von den Lobbyisten eingebrachten Texte, um den Erfolg der Lobbytätigkeit nachvollziehbar zu machen, votiert und sich wegen der Nichtaufnahme dieser Punkte in der Entschließung enthalten. Die Enthaltung Berlins erfolgte aus demselben Grund.

TOP 5: Vortrag zum Thema „Zugang zu Dokumenten auf der EU-Ebene“

- Dr. Jean-Christophe Puffer-Mariette (Référéndaire im Kabinett Richter A. Dittrich, Gericht der Europäischen Union) -

Das Saarland führt in das Thema ein und stellt Herrn Dr. Puffer-Mariette vor.

Herr Dr. Puffer-Mariette trägt der IFK vor. Im Anschluss diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihm über seinen Vortrag. Die Präsentationsunterlagen werden den Teilnehmenden zur Verfügung gestellt und dürfen veröffentlicht werden.

TOP 6: Bericht des Bundes/Berlins von der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 10. bis 13. März 2019 in Johannesburg

Berlin und der Bund berichten über die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 10. bis 13. März 2019 in Johannesburg. Durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung solle die Konferenz zu einer konstanteren Organisation finden. Auf der Konferenz sei eine anspruchsvolle Diskussion über Fragen der Geschäftsordnung geführt worden, in der viele unterschiedliche Positionen erkennbar gewesen seien. Am Ende habe man sich auf ein Grundgerüst einigen können. Dabei sei auch die Frage der Stimmberechtigung in Ländern mit föderalen Strukturen diskutiert worden. Hier sei die Position vertreten worden, dass mehrere Behörden stimmberechtigt sein sollten. Im Ergebnis habe sich der Vorschlag durchgesetzt, wonach grundsätzlich jede Behörde abstimmen darf - außer bei bestimmten Wahlen, in denen vorgesehen ist, dass jedes Land zwei Stimmen hat.

Mit dem von deutscher Seite vorgelegten Papier sei das Thema Transparenz und KI nun auch auf internationaler Ebene eingeführt worden. Das Papier sei auf großes Interesse gestoßen, auch wenn ein Beschluss hierüber zum damaligen Zeitpunkt noch nicht möglich war. Das Papier befinde sich aktuell im Umlaufverfahren und solle auf diesem Wege überarbeitet und beschlossen werden.

Brandenburg erkundigt sich, ob der Bund, der die letzte Sitzung der Europäischen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten ausgerichtet habe, die Befragung der Konferenzmitglieder bereits ausgewertet hat und regt an, das Auswertungsschreiben an die Konferenzmitglieder mit der Suche eines neuen Gastgeberlandes zu verbinden. Der Bund weist darauf hin, dass die jährliche Ausrichtung einer solchen Konferenz als Gastgeber nicht zu stemmen sei und gibt zu bedenken, dass ein entsprechender Anstoß auch durch die Länder erfolgen könne.

TOP 7: Berichte aus Bund und Ländern/Berichte aus den Ländern ohne IFG/Reaktionen auf Entschlüsse der IFK

Nordrhein- Westfalen verweist auf die Berichterstattung im AKIF und merkt an, dass aufgrund der zweijährigen Berichtspflicht in diesem Jahr kein Tätigkeitsbericht anstehe.

Rheinland-Pfalz weist darauf hin, dass im Rahmen einer Vermittlungsanfrage die Transparenzpflicht des Landesrechnungshofs geprüft worden sei. Das rheinland-pfälzische Landestransparenzgesetz enthalte eine Bereichsausnahme für den Landesrechnungshof mit Ausnahme des abschließend festgestellten Prüfergebnisses. Das Prüfergebnis umfasse nur die Grundlage und das Ergebnis des Willensbildungsprozesses, den Prozess als solchen umfasse die Transparenzpflicht dagegen nicht. Es wurde weiterhin die Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage eines Abgeordneten dargestellt, welche die Rechtsauffassung der Behörde bestätige, dass das Informationszugangsrecht nach dem IFG keinen Anspruch auf Rechtsberatung beinhalte. Weiterhin sei das Landestransparenzgesetz geändert worden; die Änderungen seien aber nur redaktioneller Art. Es wird auf eine Veranstaltung der Behörde anlässlich des Tages der Informationsfreiheit am 26. September 2019 hingewiesen.

Sachsen-Anhalt berichtet über den Beschluss des Landtages zum 4. Tätigkeitsbericht, der viele Anregungen des LfI aufgenommen habe. Die Landesregierung werde darin aufgefordert, das Informationszugangsgesetz zu einem Informationsfreiheitsgesetz unter Einbeziehung der Vorschläge aus dem Tätigkeitsbericht fortzuentwickeln.

Schleswig-Holstein führt aus, dass das Informationszugangsgesetz des Landes einen Verweis auf das Landesdatenschutzgesetz enthielte und nicht angepasst worden wäre, als das neue Landesdatenschutzgesetz zum 25. Mai 2018 in Kraft trat. Damit entstünden Missverständnisse über die Befugnisse der Dienststelle im Informationsfreiheitsbereich. Es werde eine Überarbeitung des Informationszugangsgesetzes für notwendig erachtet.



Thüringen verweist auf die Berichterstattung im AKIF und fügt hinzu, dass der Tätigkeitsbericht nun veröffentlicht werde.

Baden-Württemberg berichtet über einen Workshop zur Informationsfreiheit für Journalisten, der im Dezember 2018 stattgefunden habe und der aufgrund der guten Resonanz nun jährlich geplant sei. Es wird weiterhin auf die als zweitägige Veranstaltung organisierten „IFG-Days Baden-Württemberg“ hingewiesen, die Anfang Juni ausgerichtet wurden. Im Übrigen befinde man sich anlässlich der notwendigen Evaluierung des IFG im Gespräch mit verschiedenen Akteuren u.a. mit Umweltverbänden.

Berlin weist darauf hin, dass es weiterhin eine jährliche Berichtspflicht gebe. Eine Aktualisierung des Informationsfreiheitsgesetzes sei bislang nicht erfolgt, so dass auch die Problematik der Querverweise nach wie vor bestehe. Es wird auf ein Volksbegehren des Bündnisses Volksentscheid Transparenz hingewiesen, welches ein Transparenzgesetz in Berlin zum Ziel habe und von dem ein entsprechender Anstoß ausgehen könne.

Brandenburg weist auf die Ausrichtung eines internationalen Symposiums zur Informationsfreiheit für Journalisten am 28. Oktober 2019 in Potsdam hin.

Mecklenburg-Vorpommern verweist auf den Bericht im AKIF und fügt hinzu, dass ein Tätigkeitsbericht erst im nächsten Herbst wieder anstehe.

Hessen berichtet über leichte Fortschritte im Bereich der Informationsfreiheit. Es wird auf die Besonderheit hingewiesen, dass die Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene unter einem Satzungsvorbehalt stehe. Die meisten Kommunen würden eine solche Satzung nicht vorsehen, allerdings gebe es - insbesondere in den größeren Städten - zunehmend Diskussionen hierüber. So sei eine entsprechende Satzung bspw. in Kassel und zwei weiteren Landkreisen beschlossen worden.

Das Saarland verweist auf die Berichterstattung im AKIF.

TOP 8: Terminplanung AKIF/IFK

Das Saarland weist auf den Termin des nächsten AKIF am 12./13. November 2019 in Saarbrücken hin.

Hessen wird im nächsten Jahr die IFK ausrichten und weist auf den für den AKIF vorgesehenen Termin am 5./6. Mai 2020 sowie auf den für die IFK vorgesehenen Termin am 3. Juni 2020 mit einem Vorabendprogramm am 2. Juni 2020 hin. Es sei nur eine IFK geplant.

Brandenburg bedauert die Entwicklung hin zu nur einer jährlichen IFK und gibt zu bedenken, dass davon ein schlechtes Signal im Hinblick auf die Bedeutung der Informationsfreiheit ausgehe.

Baden-Württemberg teilt diese Bedenken und weist auf die Geschäftsordnung hin, wonach vorgesehen sei, dass die IFK zweimal jährlich tage.



Das Saarland weist darauf hin, dass es sich um ein „Soll-Bestimmung“ handele und eine zweite Konferenz nur bei Bedarf erfolgen solle.

TOP 9: **Verschiedenes**

Sachsen-Anhalt nimmt Bezug auf den im AKIF behandelten Tagesordnungspunkt zum Verhältnis des Geschäftsgeheimnisgesetzes zur Informationsfreiheit und regt eine erneute Befassung des AKIF mit der Thematik an. Dabei solle ein Papier erarbeitet werden, das Feststellungen zur Problematik des Verhältnisses der beiden Gesetze zueinander und des zu Grunde zu legenden Geschäftsgeheimnisbegriffs trifft und als Auslegungs- und Anwendungshilfe bei der Prüfung der Frage des Vorliegens eines Geschäftsgeheimnisses dienen soll. Die IFK greift den Vorschlag auf und beschließt entsprechend.

Anlage 1

Positionspapier der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) am 12. Juni 2019 in Saarbrücken

Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

Der digitale Wandel ist eine der großen Herausforderungen, vor denen die öffentliche Verwaltung heute steht. Gegenwärtig müssen E-Government-Gesetze sowie die Regelungen im Onlinezugangsgesetz umgesetzt werden. Parallel ist ein gestiegenes Interesse an der Transparenz des Verwaltungshandelns festzustellen, das die Gesetzgeber zunehmend aufgreifen. Die öffentliche Verwaltung ist in der Pflicht, das Recht auf Informationszugangsfreiheit umzusetzen. Das Vertrauen in die staatliche Aufgabenerfüllung wird gefestigt, indem Auskunftersuchen schnell und effizient bearbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Definition

Zu „Informationsfreiheit by Design“ zählt die Gesamtheit technischer und organisatorischer Instrumente unter Berücksichtigung des Stands der Technik, die der Wahrnehmung und Erfüllung der Rechte nach den Informationsfreiheits- und Informationszugangsgesetzen, Umweltinformationsgesetzen und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder dienen. Damit unterstützt „Informationsfreiheit by Design“ einerseits informationspflichtige Stellen bei der Erfüllung eines beantragten Informationszugangs sowie bei der Umsetzung von Veröffentlichungspflichten, andererseits wird für Antragstellende der Informationszugang erleichtert.

Rahmenbedingungen

Für den Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat der europäische Verordnungsgeber das Prinzip des Datenschutzes durch Technikgestaltung – also „Datenschutz by Design“ – normiert. Auf dem Gebiet der Informationsfreiheit bestehen ebenfalls Regelungen, aus denen für informationspflichtige Stellen technische und organisatorische Verpflichtungen resultieren. Hierzu zählen je nach Regelungsinhalt der landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen etwa

- proaktive Veröffentlichungspflichten,
- das Hinwirken auf eine Speicherung von Informationen in elektronischen Datenbanken,
- die Benennung von Ansprechpartnern oder anderen informationspflichtigen Stellen,
- die Bereitstellung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,
- die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und –portalen,
- die Berücksichtigung der Kennzeichnung von Informationen durch Dritte als „schutzbedürftig“ und
- die Ermöglichung eines beschränkten Informationszugangs bei nur teilweise entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Weiterhin soll die Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung dazu dienen, den zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen und die Kosten des Informationszugangs zu verringern.

Maßnahmen

Maßnahmen zu „Informationsfreiheit by Design“ können bei der Erfüllung dieser technischen und organisatorischen Verpflichtungen eine Hilfestellung bieten. So sollte die Auffindbarkeit von Informationen bei den informationspflichtigen Stellen z. B. durch effiziente Aktensystematik und elektronische Suchfunktionen gewährleistet sein. In Aktensystemen könnte bei Aufnahme neuer Informationen eine Kennzeichnung sensibler Abschnitte oder Aktenteile erfolgen, die eine gesonderte Prüfung auf geheimhaltungsbedürftige Teile erleichtert. Informationen sollten nach Möglichkeit in den Aktensystemen kategorisiert werden, was in bestimmten Verwaltungsbereichen etwa durch die Führung von Teilakten denkbar ist, die Teil einer Hauptakte sind. Veröffentlichungsfähige Informationen sollten durch die informationspflichtige Stelle proaktiv, etwa über ein Informationsportal, für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.



Mit dem Ansatz „Informationsfreiheit by Design“ können standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, wodurch der Aufwand auf Verwaltungsseite reduziert wird. Diese Systemgestaltung obliegt dabei nicht nur den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch den Entwicklerinnen und Entwicklern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, bei denen Anforderungen der Informationsfreiheit von Anfang an in die Konzepte und Implementierungen aufgenommen werden sollten.



Anlage 2

Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) am 12. Juni 2019 in Saarbrücken

Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen

Die parlamentarische Demokratie lebt von der offenen und deshalb öffentlichen Diskussion verschiedener, oftmals unterschiedlicher Interessen, die im Rahmen der Gesetzgebung von den Parlamentsmitgliedern gegeneinander abgewogen werden müssen. Angesichts der Komplexität der sozialen und wirtschaftlichen Realität und der Regelungsmaterien kann es im demokratischen Willensbildungsprozess oftmals hilfreich sein, auf die Expertise von unterschiedlichen Personen, Gruppierungen und Beteiligten aus Gesellschaft und Wirtschaft zurückgreifen zu können. Die Art und Weise einer solchen Einflussnahme muss jedoch transparent sein. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, wer im Laufe des Entstehungsprozesses an der Formulierung eines Gesetzentwurfs beteiligt war und wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht. Verflechtungen insbesondere zwischen Politik und Wirtschaft sind erkennbar zu machen, damit verdeckte Einflussnahmen erschwert sowie eine öffentliche Kontrolle ermöglicht wird.

Deshalb bestehen bereits in einigen Staaten Regelungen zur Führung von Lobbyregistern. Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist es für ein demokratisches Gemeinwesen geboten, verpflichtend Register einzuführen, in die Informationen über Interessenvertretungen und deren Aktivitäten einzutragen sind. Darin sind mindestens die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform, der Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit und zumindest die wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Bundes- und die Landesgesetzgeber deshalb dazu auf, etwa in Anlehnung an das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.